



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALINE BARBOZA HERMANN

**ESTUDO APLICADO AOS PROCESSOS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM
INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR**

CURITIBA
2018

ALINE BARBOZA HERMANN

**ESTUDO APLICADO AOS PROCESSOS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM
INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná, como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em MBA – Auditoria Integral.

Orientador: Prof. Dr. Akichide W. Ogasawara

CURITIBA
2018

TERMO DE APROVAÇÃO

ALINE BARBOZA HERMANN

ESTUDO APLICADO AOS PROCESSOS POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista, Curso de MBA – Auditoria Integral, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Akichide W. Ogasawara
Orientador – Departamento de Administração – UFPR

Prof.

Prof.

Prof.

Curitiba, 30 de julho 2018.

RESUMO

O uso dos recursos proveniente de arrecadação sempre foi uma preocupação dos governantes e dos contribuintes, criando a necessidade de contabilizar o patrimônio público. Por isso, como forma de garantir o bom uso dos recursos públicos e a prevalência do interesse comum sobre o interesse particular, criou-se a lei das licitações, que torna obrigatórios alguns procedimentos e instrumentos de eficiência, equidade e transparência nas contratações públicas. No entanto, a lei prevê exceções que dispensam ou não exigem o procedimento licitatório, descrevendo situações que permitem questionar se os mesmos princípios de eficiência estão sendo aplicados. Por isso, esta pesquisa se propõe a responder a pergunta: como verificar os processos de dispensa de licitação no setor de compras de uma Instituição de Ensino Superior (IES)? Utilizando métodos de pesquisa descritiva, de caráter qualitativo e explicativo e com procedimentos técnicos de análise bibliográfica, documental e estudo de caso, o estudo verificou dados gerais e descreveu três processos de compras da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná, realizados por meio de dispensa de licitação. Verificou-se pela descrição detalhada dos processos A, B e C, que a PRPPG executar um valor muito maior de compras por dispensa de licitação que o restante da Universidade, utilizando como única justificativa para as dispensas, o Inciso XXI, Artigo 24 da Lei 8666/93, ou seja, a licitação é dispensável nos casos de compras para fins de pesquisa. O estudo abre precedentes para futuras pesquisas sobre a eficiência e eficácia das compras por dispensa e das compras por pregão ou outro tipo de licitação e ainda se a esta Administração especificamente, cabe instituir um planejamento anual de compras e/ou um almoxarifado central

Palavras-chave: licitação, processo licitatório, dispensa de licitação, recursos públicos, contratação.

ABSTRACT

The use of public resources providing from taxes collection was always a concern to governors and of course, the taxpayers, creating the need for proper public accounting and auditing. Therefore, as a way to guarantee the good use of public resources and predominance of collective interests over private interests, the law of public bids was created. It requires mandatory procedures as instruments of efficiency, equity and transparency when buying with public money. However, that same law opens exceptions in which these procedures are not mandatory, bringing to question if the same principles are being applied for all and every situation, mandatory or not. Thus, this research looks for an answer to the question: how to verify the processes of procurement with no public bids, in the department of procurements of a Federal University? Using methods of descriptive research, qualitative and explicative, along with technical procedures of bibliographic and documental analyses, and case report, this study verified general data and described three processes of procurement from the Research Department at the Federal University of Paraná. By the detailed description of processes A, B and C, the study was able to verify that this department executed a much higher value of procurements than the rest of the University, using as their only justification the Article 24, line XXI of the law 8666/93, which dismisses public bids in the case of purchase for research. This study opens the fields for future researches about the efficiency and effectiveness of hiring and buying with or without bids in addition to investigating if this specific administration could make better use of public money by planning its procurements annually or by establishing a specific department to be in charge of buying and receiving every item.

Key-words: public bids, public procurement, public resources.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
1.1 CONTEXTO E PROBLEMA	7
1.2 OBJETIVOS	8
1.3 JUSTIFICATIVAS	9
2 REVISÃO DE LITERATURA	10
2.1.ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
2.2 LICITAÇÕES	14
2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO	18
2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO	25
2.5 PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS	27
2.6 EXCLUSÃO DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR.....	31
2.7 DOS CRIMES E RESPONSABILIDADES	33
2.8 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	35
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	37
3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS	37
3.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA	38
3.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS	39
3.4 COLETA DOS DADOS E INFORMAÇÕES.....	40
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	41
4.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.....	41
4.2 PROCEDIMENTO PADRÃO DE COMPRAS	43
4.3 PROCESSOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO E PROBLEMA

A contabilidade é uma ciência social aplicada, sendo conhecida e divulgada desta maneira desde 1494 com a publicação do Método das Partidas Dobradas. No entanto, o controle de patrimônio tem registros que datam de antes de Cristo nas mais antigas civilizações, tanto para os bens privados como para a coisa pública. Oliveira (2003, p. 5) ao citar os registros contábeis da Grécia antiga e seus controles estatais, chega à conclusão de que “(...) o desenvolvimento do Estado parece ter desempenhado importante papel catalisador do desenvolvimento contábil”.

No Brasil, documentos históricos dão evidências de um controle público desde 1530 com as primeiras Alfândegas. Oficialmente, a contabilidade pública brasileira tem origem em 1808 com a criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda. Desde então, o controle público no Brasil evolui, na forma da Lei, afunilando os critérios práticos a fim de evitar que os atos administrativos sejam corruptíveis ou ineficientes e estabelecendo normas de publicidade e transparência (ARAUJO; ARRUDA, 2004).

Por esse motivo, algumas das normas de controle que mais recebem atenção nas entidades públicas são as que regem as saídas de recursos, para que se encontre o que há de mais vantajoso na relação custo-benefício para a Administração Pública. Nos casos de compras e contratações, a Lei nº 8666/93, conhecida como “Lei das Licitações” tem o propósito de regulamentar estas saídas, garantindo obediência ao princípio constitucional da isonomia (KOHAMA, 2012).

Em outras palavras, os órgãos do Estado devem tomar vantagem da competitividade de mercado quando da aquisição de bens e serviços, como explica Bolton (2006), a Administração Pública tem o dever de atrair o maior número possível de concorrentes, que receberão tratamento justo e terão acesso às mesmas informações. Desta maneira, o dinheiro público será usado nas condições mais eficientes e eficazes.

Faz-se necessário saber que, como expõe Kohama (2012), essa lei prevê exceções que dispensam ou não exigem o procedimento licitatório. Dois de seus artigos arrolam as situações em que a licitação é dispensada e as situações em que é dispensável, valendo-se a Administração de seu poder discricionário para decidir sobre a realização do certame, com as devidas justificativas. (PISCITELLI, 2012).

Partindo dessa informação, o presente trabalho se propõe a responder a seguinte questão: como verificar os processos de dispensa de licitação no setor de compras de uma Instituição de Ensino Superior (IES)?

1.2 OBJETIVOS

- Objetivo Geral

Segundo Oliveira (2003), o objetivo geral de pesquisa procura fornecer uma visão ampla da pesquisa e definir um norte de trabalho. Os objetivos específicos funcionam como metas, delimitando a proposta de trabalho em pontos alcançáveis. A profundidade da pesquisa é garantida pela definição dos objetivos específicos. Esse trabalho tem como objetivo geral verificar os processos de dispensa de licitação no âmbito da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná a partir do ano de 2017.

- Objetivos Específicos: (i) realizar um levantamento teórico e da legislação sobre licitação em instituições governamentais, visando aprofundar conhecimentos sobre esse tema; (ii) levantar os processos que foram considerados de acordo com a legislação e dispensados do procedimento licitatório no período analisado; (iii) mapear o fluxo dos processos que foram considerados de acordo com a legislação e dispensados do procedimento licitatório no período analisado; (iv) demonstrar as principais justificativas que predominam nos processos de compras dispensados do procedimento licitatório no período analisado; (v) Identificar o volume de processos, por meio de mapeamento.

1.3 JUSTIFICATIVAS

As normas e leis recentes no campo da Contabilidade Pública procuram (i) facilitar o exercício do Controle Social e (ii) aprimorar a eficiência da Administração Pública. Para a sociedade, este trabalho procura abranger os dois fatores.

O Governo Federal, por meio do Portal da Transparência, discorre sobre o Controle Social em relação aos gastos públicos:

É de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar de gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público. A Controladoria-Geral da União (CGU) é um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado Brasileiro e do número muito grande de municípios que possui (5.560), a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA)

Guimarães (2008) aponta que existem diversos princípios de ordem pública aplicáveis às licitações, além dos princípios que lhe são próprios enquanto procedimento administrativo. Sendo assim, na contratação direta, estes mesmos princípios deverão ser mantidos, de forma que os procedimentos de compra estejam protegidos de manipulações e oportunismos.

No caso deste trabalho, a auditoria dos procedimentos de compra por dispensa de licitação permite questionar se os recursos estão sendo aplicados da melhor forma possível, considerando que a contratação direta em teoria deve garantir, tal qual a licitação, os princípios de eficiência no gasto público.

No campo acadêmico, ainda são poucos os estudos que se dedicam a compreender as justificativas e procedimentos adotados na contratação direta, não do ponto de vista jurídico, mas sim sob a ótica da contabilidade e da auditoria integral. Este trabalho serve como complemento aos conhecimentos existentes e como experiência científica própria da autora.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1.ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para Aguiar et al. (2011), a Administração Pública é o conjunto de recursos institucionais, materiais, financeiros e humanos, ordenados para executar as ideias políticas do governo, visando suprir as necessidades coletivas. Entende-se Administração Pública como a “máquina” do Estado, ou o meio que o governo possui para atingir seus objetivos políticos. Ainda segundo Aguiar et al. (2011, p.33), é “toda estrutura que o ordenamento jurídico assim identifica, não importando a atividade que exerça”, ou seja, o Estado tem o papel de órgão pensante, enquanto a Administração executa o planejado.

Giovanni Bognetti, citado por Tarifa (2005) expande a teoria da separação dos poderes públicos, ao falar sobre a Administração Pública como um quarto poder, na prática a acompanhar os já conhecidos Judiciário e Legislativo, e sendo parte integrante do Executivo. Tal visão sobre a separação de poderes se justifica pela conspícua quantidade de setores administrativos do Executivo com autonomia de escolhas e que não dependem, necessariamente do vínculo hierárquico com relação ao Governo, não podendo ser, portanto, reduzida a um simples “aplicador” da vontade deste.

Vile (1967) assim divide os poderes, reconhecendo a importância da Administração Pública como provedora dos objetivos de interesse público e, assim como os demais poderes, sob a regência dos princípios constitucionais. Tarifa (2005) chama atenção para o fato de que os administradores públicos (agentes do poder Executivo) e servidores públicos (integrantes da burocracia administrativa) gerenciam enormes quantidades de numerários advindos dos tributos pagos pela população e que, grande parte desta fortuna é utilizada na aquisição de bens e serviços por meio de licitações.

Fica evidente, desta forma, a importância do entendimento da Administração Pública – como agente do poder Executivo e parte independente dos poderes públicos – nas questões que tratam de licitações e que, portanto, competem a este trabalho.

Neste caso específico, o objeto de estudo é uma autarquia, caracterizada como administração indireta.

2.1.2 Administração direta

A estrutura da Administração do Estado pode estar organizada, grosso modo, de duas formas: centralizada ou descentralizada. Como explica Aguiar et al. (2011), entende-se por centralização o tipo de atividade em que cada esfera de governo, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, executa suas tarefas diretamente, por meio de seus próprios órgãos e sem interferência de outra pessoa jurídica. A descentralização, por outro lado, distribui competências de governo a outras pessoas jurídicas que interagem entre si e não estão sob efeito de hierarquia ou subordinação umas às outras.

Nesse sentido, a Administração Federal, da qual dispõe o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, compreende: Administração Direta (centralizada) e Administração Indireta (descentralizada). Ainda no mesmo Decreto-Lei, art. 4, item I, define-se Administração Direta como o conjunto de órgãos integrados na estrutura administrativa das estatais, tais como: Presidência da República, Ministérios e Secretarias.

As características dos órgãos de gestão direta são listadas por Aguiar et al. (2011): (i) somente o ente federativo possui personalidade jurídica, o órgão administrativo não; (ii) os órgãos não são sujeitos de direitos e deveres; (iii) não possuem patrimônio próprio e; (iv) não tem capacidade processual, excusos os casos de impetração de mandado de segurança entre órgãos da mesma esfera de governo. Além disso, a Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios a serem seguidos pela Administração Pública, seja ela Direta ou Indireta.

Como conceitua Matias-Pereira (2012), o princípio da Legalidade garante que o administrador público somente poderá fazer aquilo que está previsto pela lei; o princípio da Impessoalidade elimina a possibilidade de tratamento discriminatório aos cidadãos e usuários do serviço público; a Moralidade abrange mais do que apenas o que está na lei, para garantir o cumprimento do interesse público ante o interesse particular do

administrador; a Publicidade obriga a divulgação de atos e contratos para conhecimento de toda a população; e por fim, a Eficiência garante o direito do contribuinte de ter o melhor retorno possível sobre os tributos pagos, o que significa para o administrador, a obrigação de otimizar os recursos.

2.1.3 Administração indireta

Considera-se Administração indireta, ou descentralizada, quando o Estado transfere uma atividade administrativa, que seria exercida por sua Administração Central, para que seja exercida por outra pessoa, geralmente jurídica. Como expõe Mello (1979, p. 7) “descentralização, pois, é a transferência de atribuições de uma pessoa jurídica para outra. É o transpasse dos direitos, poderes, obrigações e deveres relativos a uma dada atividade ou, apenas, do exercício deles para uma outra pessoa, alguém externo a ela.”

As categorias de Administração Indireta, dotadas de personalidade jurídica própria, são: Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações Públicas e Autarquias. Estes órgãos públicos de administração descentralizada estão assim categorizados pelo Decreto-Lei 200/67 de acordo com a sua personalidade jurídica, propriedade de patrimônio, propriedade de capital e tipo ou natureza da atividade que exercem.

A terminologia “Empresas Públicas” era utilizada no sentido literal, para dar nome a qualquer entidade criada pelo Estado, até que o Decreto-Lei nº 200/67 a definisse como uma das categorias de Administração Indireta. Não havendo, portanto, a categoria “Empresa Pública” antes de 1967, criaram-se inúmeras instituições até então chamadas de autarquias que depois foram transformadas, como é o caso da Caixa Econômica Federal e da Casa da Moeda. (AGUIAR et al., 2011)

Por esta razão, portanto, a formação de uma Empresa Pública pode se dar por meio de criação legal ou transformação de autarquia. O Decreto-Lei nº 900/69 define as Empresas Públicas como criações do governo para explorar atividade econômica, seja por força de contingência ou por conveniência administrativa. São pessoas jurídicas de

direito privado, seu patrimônio é inteiramente próprio, no entanto seu capital é única e exclusivamente da União.

Já as Sociedades de Economia Mista se diferem das Empresas Públicas somente pela composição de seu capital, que é aberto ao mercado. Na forma de sociedades anônimas de direito privado, estas Sociedades são órgãos da Administração Pública porque são criadas por interesse do governo e, mesmo com capital aberto, a maioria de suas ações ordinárias (com direito a voto) será sempre pertencente à União ou outro órgão de Administração Indireta.

É importante lembrar, como explana Aguiar et al. (2011), que a justificativa para a criação das entidades de Administração Indireta se baseia na necessidade ou na possibilidade de conferir mais celeridade e eficiência às atividades estatais que não são de sua competência direta. É o caso, como exemplo, das Fundações Públicas, definidas pela Lei nº 7596/87, art. 5º, item IV:

Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (LEI Nº 7596/87)

O termo “autarquia”, por Audi (2006), tem origem grega, sendo uma qualidade do que se basta em si mesmo, ou seja, é “auto-suficiente”, tem autonomia. A criação das Autarquias se baseia justamente no deslocamento de uma atividade que seria tipicamente da administração centralizada para uma entidade autônoma da Administração Indireta, na tentativa de melhorar a qualidade e a agilidade da gestão orçamentária e financeira. Por essa razão, são consideradas por Mello (1979) como um segmento da Administração, criado à imagem e semelhança do próprio Estado.

Ao contrário das Empresas Públicas, que obedecem ao regime do direito comercial e por isso são consideradas pessoas de direito privado, as Autarquias estão sob regime jurídico administrativo e, portanto, são pessoas jurídicas de direito público. Para comprovar a autonomia desse tipo de administração, Mello (1979, p. 62), explica que a autarquia “tem administração própria, órgãos próprios, patrimônio próprio, recursos próprios, negócios e interesses próprios, direitos, poderes, obrigações, deveres e responsabilidades próprios.”.

Alguns exemplos de autarquias no governo federal são o Banco Central (BC), as agências reguladoras, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq) e também as universidades federais. São exemplos na esfera estadual do Paraná, o Departamento de Estradas e Rodagem (DER), o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), faculdades e universidades estaduais. Demais exemplos podem ser encontrados na página eletrônica do Governo do Paraná.

2.2 LICITAÇÕES

2.2.1 Conceitos básicos

A Licitação é um procedimento administrativo pelo qual, em congruência com os princípios constitucionais, a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa ao erário para a aquisição de um bem, obra ou serviço. Para Motta (2008), cabe à Administração Pública escolher, entre as propostas apresentadas por particulares, aquela que melhor atender às necessidades coletivas, utilizando como instrumento o processo de Licitação.

No sentido literal da palavra, licitação compreende a ideia de disputa, concorrência, arremate. Hoje a legislação traz a concorrência como uma das modalidades de licitação, como mostra a definição de Sandroni (1996, p. 87), “Concorrência: Modalidade de licitação que se faz pela convocação, com a antecedência mínima de trinta dias, de qualquer interessado, mediante edital amplamente divulgado.”

A obrigatoriedade de realização das licitações, como forma de cumprir os princípios administrativos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e principalmente, de eficiência e da isonomia, está prevista pela Constituição Federal, art. 37, inciso XXI:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

Define-se, portanto, como dever da Administração Pública atrair o maior número possível de concorrentes, que receberão tratamento justo e terão acesso às mesmas informações, garantindo a eficiência nos gastos públicos. As licitações e contratos de Administração Pública são regulamentados pela Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, conhecida como “Lei das Licitações”.

O primeiro artigo desta Lei define sua abrangência às três esferas de poder público e subordina administração direta, autarquias e demais órgãos ao seu regime, enquanto o segundo especifica os tipos de gastos a serem precedidos de licitação, salvo hipóteses previstas na lei. São eles: obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

2.2.2 História dos processos licitatórios

O conceito de licitação advém da Era Medieval, quando, conforme expõe Delano (1999), o Estado divulgava a necessidade de um serviço ou aquisição de algum bem, a fim de selecionar os interessados no negócio, como forma de beneficiar ambas as partes. Dá-se a este processo o nome de “pregão à vela”, em referência ao tempo cedido para a realização dos lances, até que se apagasse a vela acendida na abertura dos lances. No Brasil, a legislação licitatória passou por um longo processo de desenvolvimento e de avanços, até ser, finalmente, regulamentada pela Lei 8.666/93.

É possível perceber uma preocupação legal com a eficiência nos gastos públicos já em 1592, nas Ordenações Filipinas que fazem referência ao pregão. Motta (2008) faz uma breve descrição histórica da evolução destas leis, mostrando que o texto de lei foi sendo aprimorado e pouco a pouco se criaram as modalidades de licitação e as especificações de cada etapa do procedimento.

Em 20 de janeiro de 1922, ainda sob a antiga constituição brasileira, surge o Decreto 4536/22 que organiza o Código de Contabilidade Pública. Este Decreto é um importante marco na história das licitações, pois estabelece definições utilizadas até hoje, como o prévio julgamento de idoneidade do proponente e a preferência por fornecedores nacionais.

Seguem-se inúmeras alterações e novos Decretos, como o já citado Decreto-Lei 200/67, até a regulamentação atual pela Lei 8.666/93. Além disso, como notado por Motta (2008), a legislação mais recente sobre Transparência, Publicação e Responsabilidade Fiscal força as contratações públicas e se tornarem mais estruturadas e a incorporarem novas variáveis que tornam o processo ainda mais seguro.

2.2.3 Princípios pertinentes ao processo licitatório

Além de seguir todos os princípios constitucionais da administração pública, as licitações têm seu próprio rol de princípios, que estão definidos no artigo 3º da Lei das Licitações. Para Motta (2008), este é o dispositivo mais importante da Lei, porque, além de estabelecer o objetivo principal da licitação, também define os parâmetros éticos que regem o processo: Igualdade, Legalidade, Moralidade, Impessoalidade, Publicidade, Probidade Administrativa, Vinculação ao instrumento convocatório e Julgamento objetivo.

Nota-se que os cinco primeiros princípios são comuns aos da administração pública, no entanto, têm suas particularidades no caso das licitações. Além disso, a Lei nº 8.666/93 justifica a existência do processo licitatório pela garantia do princípio constitucional da Isonomia, ou seja, a equidade de tratamento dos possíveis fornecedores diante da necessidade pública de bens ou serviços, garantida pelo princípio da Igualdade.

O princípio da Legalidade vincula os atos da administração pública aos mandos da Lei, ou seja, enquanto ao particular é permitido fazer tudo aquilo que não é proibido por lei, a administração pública poderá fazer somente aquilo que a Lei autoriza. Como lembra França (2007), o art. 4º da Lei das Licitações prevê direitos que decorrem, naturalmente, do princípio da Legalidade, garantindo ao licitante o direito de ser o processo licitatório subordinado à lei, além de cobrir a todo e qualquer cidadão o direito de fiscalizar o processo.

Art. 4o Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel

observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. (LEI Nº 8.666/93)

Ainda segundo França (2007), a licitação também é um instrumento da administração para evitar que o gestor ou servidor público tenha oportunidade de se apropriar de recursos públicos, ou corromper o processo de compra em favor de seu interesse particular. Nesse sentido, o princípio da Moralidade vem impor ao administrador mais do que apenas cumprir o que está na Lei, mas também, a obrigação de fazê-lo com lealdade e boa-fé para com os licitantes e a sociedade.

O princípio da Impessoalidade visa proteger o patrimônio e os recursos públicos de ações que não sejam de interesse público, como prevê a Lei 9784 de 1999, art. 2º, parágrafo único: “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”. Desta maneira, não será válida a licitação que não tiver por fundamento de criação, a finalidade única de saciar uma necessidade pública.

Além disso, o artigo 21º da Lei 8.666/93 exige que os editais resumidos de cada uma das modalidades de licitação sejam publicados, com antecedência, em Diário Oficial, e em jornal diário de grande circulação, atendendo ao princípio da Publicidade. O aviso deverá conter uma orientação para que os interessados tenham acesso a todas as informações da licitação. Esse princípio tem a finalidade de atrair o maior número possível de interessados, já que o aumento da concorrência pode aperfeiçoar o processo, além de prover informações igualitárias aos interessados.

A Vinculação ao instrumento convocatório é o princípio das licitações que vincula os termos do processo aos envolvidos, tanto a Administração quanto os licitantes, considerando o Edital ou Carta-convite uma lei interna da licitação. No entanto, como aponta Amaral (2002), a subordinação dos envolvidos ao instrumento convocatório, não impede que a Administração possa negociar com o proponente vencedor para melhorar ainda mais as condições da proposta, desde que não se altere a ordem de classificação final e mantenha-se a isonomia.

De forma a especificar o princípio do Julgamento Objetivo, a Lei das Licitações, art. 44 e 45, afirma que a Comissão deverá considerar os critérios estabelecidos no edital para julgar as propostas da forma mais objetiva possível. Estes critérios deverão

ser claros, públicos e objetivos, e estar em conformidade com as normas e princípios da Lei, de modo que não haja possibilidade da Administração utilizar-se de fator sigiloso ou dúbio para julgamento das propostas, eliminando o risco de elisão da isonomia. Amaral (2002) explica ainda que, na impossibilidade de julgamento integralmente objetivo, o edital deve propor fórmulas e pontuações que auxiliem e justifiquem a classificação.

De acordo com França (2010, p. 15), “A probidade administrativa constitui um dever jurídico decorrente do princípio da moralidade”. Isso significa que o administrador público tem por obrigação zelar do patrimônio público que está sob sua responsabilidade, sempre em favor do interesse coletivo. Neste caso, o descumprimento do princípio é considerado ato ilícito, cujas penas estão previstas na Constituição Federal, art. 37, § 4º como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

2.3.1 Concorrência

A licitação é um procedimento de seleção de propostas e, portanto, estará incluída em uma das sete modalidades – concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão presencial ou pregão eletrônico – que representam formas possíveis de regulamento para as etapas deste processo. Justen Filho (2009), explica que as modalidades se diferem quanto à complexidade de cada fase e pelo destino final de cada etapa, de maneira a adequar o procedimento ao objeto de aquisição ou contratação.

O art. 22 da Lei 8.666/93 traz uma breve explicação sobre cada uma das modalidades possíveis. Na modalidade de concorrência, sabe-se que podem participar quaisquer interessados, independente de registro anterior, desde que sejam considerados habilitados na primeira etapa. Esta é, portanto, a modalidade de licitação mais abrangente e por isso, é aplicável a qualquer caso de objeto ou valor.

Há de se apontar que as modalidades estão assim definidas em razão dos limites de contratação, especificados no art. 23 da lei das licitações. Neste caso, pode-

se dizer que a concorrência é mais apropriada para objetos de grande valor, alienação de bens imóveis e concessões de obras públicas. De acordo com a lei, nos casos de obras e serviços de engenharia acima de um milhão e quinhentos mil reais, e nos casos de compras e serviços acima de seiscentos e cinquenta mil reais, a concorrência será a modalidade utilizada.

2.3.2 Tomada de preços

Para participar de uma licitação de modalidade tomada de preços, é necessário que o proponente esteja cadastrado no sistema de registro de preços da Administração e que atenda todos os requisitos exigidos em edital. Este cadastramento pode ser realizado “até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas”, o que, para Motta (2008) forçará a Comissão a ser ágil na avaliação da documentação para habilitar ou não o licitante.

O procedimento da tomada de preços é menos complexo que a modalidade de concorrência, mas depende fortemente de um cadastramento atual e bem processado, regido pelos artigos 34 a 37. O registro cadastral deverá estar sempre aberto a todos os interessados que apresentarem os documentos necessários e será amplamente divulgado. A partir disso, os inscritos serão classificados de acordo com sua especialização, qualificação técnica e qualificação econômica, e deverão manter seus registros atualizados.

O cadastro tem validade máxima de um ano e, uma das responsabilidades da unidade competente é a de publicar em imprensa oficial e jornal diário um chamamento público para atualização de cadastro e novos registros, pelo menos uma vez a cada ano. Além disso, a administração pode utilizar-se dos sistemas de cadastros de outros órgãos ou entidades públicas e os limites máximos são de até um milhão e quinhentos mil reais para obras e serviços de engenharia, e até seiscentos e cinquenta mil reais para compras e demais serviços.

2.3.3 Convite

Para Motta (2008), a modalidade de convite é a mais simples dentre as sete possíveis. Nesta modalidade a administração irá escolher no mínimo três interessados, que podem estar ou não cadastrados no registro de preços, desde que façam parte do ramo de negócio pertinente ao objeto da licitação. O convite é conveniente para as contratações de menor valor, até cento e cinquenta mil reais para obras e engenharia e até oitenta mil reais para compras ou serviços.

Nesta modalidade, como forma de cumprir os princípios da publicidade e da igualdade, a administração deverá afixar o instrumento convocatório em local apropriado, estendendo o convite aos demais interessados, cadastrados e do mesmo ramo de especialidade. Estes poderão solicitar o convite com antecedência mínima de 24 horas da apresentação das propostas. Como o convite assume a habilitação, esta modalidade de licitação não passa pela fase de análise dos documentos, indo direto para o julgamento das propostas.

O Tribunal de Contas da União, em cartilha de licitações e contratos, lembra que é possível que o mercado do objeto seja limitado, ou que simplesmente não haja interesse dos convidados na contratação. Essas ocorrências deverão ser documentadas e devidamente justificadas no processo, caso contrário o convite terá que ser repetido, desta vez a outros interessados. É importante observar ainda, que a modalidade não permite a participação de empresas que tenham sócios em comum ou com relação de parentesco, por desfigurar a competitividade e a isonomia do processo.

2.3.4 Concurso

O concurso é a modalidade de licitação utilizada para selecionar trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, mediante premiação ou remuneração do vencedor. Como explica Cubas (1999), as modalidades se diferem, via de regra, de acordo com o grau de complexidade de suas fases iniciais, como divulgação e habilitação. Neste caso, no entanto, a principal diferença está no julgamento, que implica apreciação da

natureza do objeto, selecionando-se a proposta de melhor qualidade técnica, científica ou artística, independente do fator preço.

Poderão participar quaisquer interessados que atendam as exigências do edital e não há limites de valor estabelecidos em lei. Trata-se de uma modalidade bastante flexível, pois as exigências principais não estão na lei, e os critérios de julgamento serão criados pela administração e publicados em edital, em geral com mais subjetividade que as demais modalidades.

2.3.5 Leilão

A modalidade de leilão difere das demais por caracterizar uma licitação de venda, tendo como objeto produtos que foram apreendidos, bens móveis sem préstimos, ou alienação de bens imóveis. Os leilões serão realizados por leiloeiro oficial ou servidor designado, e será vencedor aquele que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação do bem. Todos os interessados poderão participar desta licitação.

Justen Filho (2009) chama atenção para o fato de que nesta modalidade não há necessidade de habilitação, e que as propostas são formuladas verbalmente na data estabelecida, para todos os que estiverem presentes, estabelecendo uma concorrência aberta em busca da proposta mais elevada. A Administração poderá impor restrições à participação dos interessados e o único critério de julgamento admissível nesta modalidade e que estará indicado em edital é o de maior lance, desde que seja igual ou superior à avaliação.

2.3.6 Pregão presencial

O Pregão é descrito por Faria et. al. (2011, p.5) como a modalidade de licitação cuja “disputa pelo fornecimento ou prestação de serviço se dá através de propostas em sessão pública, presencial ou eletrônica, para a classificação e habilitação do licitante que ofertou o menor preço”. Este conceito aponta a principal diferença do pregão para as demais modalidades de licitação: a inversão de fases.

Nesta modalidade, as propostas são realizadas abertamente na data estabelecida, como num leilão. A diferença é que, por se tratar de uma compra, o vencedor é aquele que propõe o lance mais baixo, o que explica a denominação alternativa do pregão como “leilão reverso”. Podem participar todos os interessados, inclusive os que não têm cadastro, e os licitantes não passam pela fase de habilitação antes de apresentarem as propostas.

Faria et. al. (2011) apresenta em seu artigo uma comparação entre as modalidades de pregão presencial e pregão eletrônico, comparando ainda o pregão com as demais modalidades possíveis. E conclui que a inversão de fases, com o julgamento acontecendo antes da habilitação, tem como resultado mais eficiência em comparação com as demais modalidades, a partir de duas características principais: menos tempo gasto com os procedimentos e menor preço dos produtos.

A celeridade do processo está no fato de a administração avaliar a habilitação de somente um dos proponentes: aquele que oferecer o preço mais baixo. Caso não seja confirmada sua habilitação, o próximo licitante na sucessão crescente de preço será avaliado e assim por diante. O menor preço é consequência direta da competição aberta e do maior número de participantes, já que todos podem participar sem passar pela fase de habilitação.

2.3.7 Pregão eletrônico

O pregão eletrônico é um tipo especial de pregão que utiliza recursos de tecnologia da informação para aquisição de bens e serviços. Esta modalidade de licitação está regulamentada pelo Decreto 3.697/00, que traz em seu artigo 2º a principal característica deste pregão: “O pregão eletrônico será realizado em sessão pública, por meio de sistema eletrônico que promova a comunicação pela Internet”. Freitas e Maldonado (2013) comentam que apesar desta ser uma modalidade relativamente nova, a redução significativa nos custos fez com que fosse ela bastante difundida entre os administradores públicos.

Para obter sucesso e garantir as vantagens que tem sobre as outras modalidades, Faria et. al. (2011) comenta que o pregão eletrônico requer alguns

cuidados especiais, como uma equipe técnica bem capacitada, para transpor as características do pregão presencial para o meio eletrônico, e recursos de criptografia e autenticação que permitam manter o controle e a segurança em todas as etapas do certame.

Vencidas as barreiras da tecnologia e da segurança, Freitas e Maldonado (2013) explicam que o pregão eletrônico é a modalidade capaz de licitar com mais transparência e maior competitividade dentre as demais, pois além de sua abertura para os participantes sem necessidade de habilitação prévia (igualmente ao pregão tradicional), o meio eletrônico permite: (i) que os cidadãos acompanhem a sessão pública em tempo real, exercendo controle social e (ii) que os licitantes participem à distância, atraindo interessados de qualquer parte do país, o que conseqüentemente, aumenta a competitividade e diminui a possibilidade de formação de cartéis.

2.6.8 Sistema de Registro de Preços (SRP)

A lei das licitações prevê ainda, em seu art. 15, que as compras deverão ser processadas, sempre que possível, através do Sistema de Registro de Preços (SRP). Mais recentemente, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, foi criado para regular este sistema, definindo-o como o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

A Controladoria Geral da União ressalta que o SRP não é uma nova modalidade de licitação, mas um procedimento especial de cadastro de produtos e fornecedores, para contratação futura e eventual. Isso significa que o cadastro no sistema não obriga a Administração a contratar, funciona apenas como um instrumento para adquirir produtos e serviços de forma parcelada.

O art. 3º do Decreto 7.892/11 estipula as situações nas quais o SRP poderá ser adotado, conforme incisos:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (DECRETO Nº 7892/11)

Para um melhor entendimento, há de se conceituar outros três sistemas envolvidos neste procedimento de cadastro: o Sistema de Serviços Gerais (SISG), o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), e o procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP). De acordo com o Decreto nº 75.657, de 24 de abril de 1975, integram o SISG os órgãos da Administração Pública responsáveis por “atividades de administração de edifícios públicos, imóveis residenciais, material, transporte e protocolo, assim como as de movimentação de expedientes, arquivo e transmissão e recepção de mensagens”. Estes órgãos serão chamados de Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG).

A Portaria Normativa nº 2, de 27 de outubro de 2000, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, institui o SIASG, um sistema informatizado capaz de registrar as atividades relativas ao SISG em tempo real, para fins de controle e verificação de compatibilidade. A Portaria estabelece ainda, que o SIASG tem a intenção de modernizar as atividades do Estado, prover às compras do governo mais qualidade e transparência, e garantir a segurança dos registros. O SIASG, portanto, gerencia o funcionamento de diversos módulos de cadastramento, entre eles, o Sistema de Registro de Preços.

A partir daí, fica instituído pelo Decreto 7892/13 que os órgãos do SISG deverão utilizar o IRP, um procedimento que cadastra a Intenção de Registro de Preço. Por estarem dentro de um sistema informatizado, as intenções de compra dos diversos órgãos administrativos são confrontadas em tempo real, permitindo a junção das demandas de objetos comuns que culminará na realização de uma única licitação em larga escala. O objetivo principal é justamente a economia em potencial que se pode obter com a compra em maiores quantidades.

2.4 TIPOS DE LICITAÇÃO

2.4.1 Menor preço

Os quatro tipos de licitação categorizam as formas possíveis de julgamento das propostas, na forma da lei. Assim, como explica Motta (2008), o art. 45 reitera o princípio do julgamento objetivo, diante do qual a Administração utilizará como meio de avaliação, exceto na modalidade de concurso, um dos possíveis critérios gerais: menor preço, melhor técnica, técnica e preço ou maior lance. No caso de haver um empate de pontuação, o vencedor será escolhido por sorteio.

O fator preço sempre será, como aponta Justen Filho (2009), um princípio basilar na escolha da melhor proposta. Sendo critério de julgamento comum a todas as licitações quando se considera o dever administrativo de encontrar a proposta que lhe proporcione o menor desembolso possível. É importante lembrar que o menor custo não significa, fielmente, o menor preço, pois há de se considerar outras questões, como a qualidade, o prazo ou o rendimento do objeto, cujas especificidades deverão estar expressas no edital. Deste modo a Administração garante o melhor preço, ou o menor preço real dentre as propostas.

Portanto, o tipo de licitação de menor preço é aquele em que, primeiramente, verificam-se as propostas que preenchem todos os requisitos do instrumento convocatório e, a partir daí, vencerá aquela que tiver o menor preço. Clarifica-se que os requisitos do objeto são eliminatórios e não classificatórios, ou seja, preenche-los não é um critério de julgamento, mas sim a exigência de cumprimento de um padrão mínimo, para só então realizar o julgamento pelo menor preço. Por esta razão, a Administração deve ter cuidado durante a fase interna, para descrever o objeto e os requisitos da forma correta.

2.4.2 Melhor técnica

A licitação do tipo melhor técnica está detalhada pelo art. 46, § 1º, da lei de licitações. Motta (2008) explica que este tipo de critério pressupõe um preço

preestabelecido e julga a melhor técnica, ou seja, os licitantes previamente qualificados segundo requisitos do edital terão suas propostas técnicas avaliadas e serão assim classificados quanto à metodologia, organização, tecnologias, recursos materiais, capacitação e experiência. Os critérios para julgamento destes fatores estarão definidos em edital e deverão ser claros e objetivos, de modo a evitar transgressão dos princípios e resultado de julgamento dúbio.

Classificadas as propostas de melhor técnica, serão abertos os envelopes contendo as propostas de preços de todos os licitantes que obtiveram qualificação mínima. Dá-se início então, à negociação de preços com o proponente melhor classificado, "tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço entre os licitantes que obtiveram a valorização mínima". O art. 46 explica ainda, que no caso de impasse na negociação, o procedimento será repetido com a próxima licitante mais bem classificada e assim sucessivamente, até que haja um acordo para a contratação.

O Tribunal de Contas da União esclarece, com base nos dizeres do art. 46 da Lei nº 8.666/93, que este tipo de seleção com base em fatores de ordem técnica será usado, exclusivamente para contratação de objetos de natureza intelectual, de projetos, cálculos, engenharia, supervisão e gerenciamento. A Lei exclui desta possibilidade de julgamento os bens e serviços de informática, que deverão ser avaliados sob regime de técnica e preço, obrigatoriamente.

2.4.3 Técnica e preço

Assim como nos outros tipos de licitação, o julgamento de técnica e preço é antecedido pelo procedimento de qualificação dos proponentes dentro dos requisitos mínimos do edital, eliminando aqueles que não os cumprem. O primeiro julgamento, neste tipo de licitação, é a análise das propostas técnicas, que conforme § 2º do art. 46 da Lei das Licitações, obedece ao mesmo procedimento do critério de melhor técnica, atribuindo notas às propostas com base em fatores que variam de metodologia à experiência e capacitação do licitante.

Estando classificadas as propostas técnicas, serão avaliadas e valorizadas as propostas de preços, sempre cumprindo os critérios objetivos de julgamento, identificados em edital. A característica principal da apreciação do tipo “técnica e preço” acontece a seguir, quando se dá a classificação final dos licitantes por meio da média ponderada das valorizações de técnica e de preço, em concordância com os pesos de cada fator, preestabelecidos no ato convocatório. Aponta-se ainda, que este tipo de licitação é ideal para objetos de natureza intelectual, assim como os de melhor técnica, inclusos os serviços de informática.

2.4.4 Maior lance ou oferta

A licitação de maior lance ou oferta é utilizada nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, regulados pela sessão VI, capítulo I da Lei 8.666/93. O julgamento seguirá a mesma lógica do “menor preço”, que classificará as propostas de acordo com o valor da oferta, ou seja, o vencedor será aquele que der o maior lance. A diferença, neste caso, é que não há necessidade de cumprir requisitos mínimos de qualidade para participar. O art. 18 anota que “Na concorrência para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação”.

2.5 PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

2.5.1 Edital ou carta-convite

O processo de licitação compreende diversos procedimentos que estão separados, para melhor entendimento, em fase interna e fase externa. Motta (2008) esclarece que a fase interna corresponde ao trabalho administrativo de verificar a necessidade de contratação e a disponibilidade de recursos, definir condições, elaborar projetos e definir a modalidade, culminando na elaboração do instrumento convocatório (edital ou carta-convite). A partir da publicação do edital ou da expedição da carta-

convite tem início a fase externa e o processo licitatório propriamente dito, até a etapa final de adjudicação.

Sendo assim, antes que se possa dar início à elaboração do edital, a administração deve se certificar da existência de interesse público e então, definir o objeto da licitação. Justen Filho (2009) coloca como um dos deveres da administração a abertura de um processo administrativo para que a licitação esteja assim, sujeita a regime jurídico especial, enquanto Motta (2008) especifica as exigências para este processo: para o caso de compra o objeto deverá ser devidamente especificado e caracterizado, serão indicados os recursos orçamentários, o sistema de registro de preços, análise comparativa de mercado e uma estimativa de quantidade em função do consumo, entre outros detalhes. Já no caso de obras, deve haver um projeto básico aprovado, planilhas de custos, fixação de preço máximo, etc.

Em seguida, elabora-se o instrumento convocatório, que tem por finalidade tanto regular como divulgar a licitação aos proponentes. Desta forma, como explica Justen Filho (2009) o edital deve conter as regras fundamentais do processo, as exigências aos licitantes, os prazos e recursos, e a descrição do objeto, tanto de suas características técnicas como de quantidade, duração do fornecimento, prazo e local de entrega. O art. 40 da Lei 8.666/93 relaciona as informações que deverão estar contidas no edital.

É importante ressaltar que este ato convocatório, seja edital ou carta-convite, é obrigatório e serve para regular não só as exigências aos interessados e o cronograma de procedimentos, mas também, as condutas da Administração, dando mais segurança ao processo e garantindo aos próprios interessados o direito de exercer controle social. Estando pronto, o instrumento convocatório é publicado, dando início à fase externa da licitação.

2.5.2 Habilitação

Após a publicação e divulgação do edital, os interessados enviarão suas propostas à Administração, nos trâmites estabelecidos. A habilitação representa, segundo Motta (2008, p.59), “o direito de o licitante ter sua proposta comercial ou

técnica aberta e julgada pela Comissão” e não se comunica com a etapa do julgamento. Isso significa que a administração irá avaliar se os licitantes estão aptos à contratação, para só então, e passado o prazo recursal de cinco dias úteis, proceder abertura dos envelopes com as respectivas propostas.

A habilitação está regulamentada pelos artigos 27 a 33, da Lei 8.666/93, que relaciona os documentos de apresentação obrigatória, para comprovar habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento do inciso XXXIII, art. 7º da Constituição Federal, referente ao trabalho de menores de 18 anos. Desta forma, os licitantes que não estiverem devidamente habilitados perdem o direito de prosseguir participando das próximas fases da licitação, e aqueles que passarem por esta fase, não poderão ser desclassificados posteriormente em razão de não habilitação.

Justen Filho (2009) explica que a fase da habilitação tem o objetivo de confirmar a idoneidade do participante, conferindo-lhe o direito de licitar, por meio do cumprimento de requisitos gerais e específicos. Os requisitos gerais são os estabelecidos em lei para todas as licitações, sem depender do objeto e demais características específicas do processo, e não podem ser alterados ou ignorados no momento da avaliação. Já as condições específicas são deliberadas pela Administração durante a fase interna da licitação de acordo com as características do objeto e estarão devidamente relacionadas no ato convocatório.

2.5.3 Julgamento das propostas

Passada a fase de habilitação dos participantes, a administração analisará os envelopes recebidos com as propostas e documentos de habilitação. Serão devolvidos os que foram considerados inaptos e, em sessão pública, nos termos da lei e do edital, serão abertos os habilitados e far-se-á o julgamento das propostas. O julgamento é, portanto, a fase da licitação que decide e registra oficialmente qual é a proposta mais vantajosa dentre os participantes, relacionando as subseqüentes, em ordem decrescente.

Antes do julgamento, todas as propostas serão cotejadas com os requisitos do edital e com os preços correntes no mercado ou no sistema de registro de preços, quando for o caso. Todos os documentos serão juntados aos autos do processo licitatório, incluindo a ata da sessão em todas as suas ocorrências, e os critérios de julgamento dependerão da modalidade e do tipo de licitação. A administração poderá utilizar como recurso de julgamento, caso veja necessidade, pareceres técnicos ou pareceres jurídicos de terceiros, pertencentes ou não à Administração Pública, desde que externos à Comissão.

2.5.4 Homologação e Adjudicação

Na explicação de Justen Filho (2009, p. 505), a adjudicação e a homologação “são atos terminais do procedimento licitatório, através dos quais é verificado o cumprimento das regras devidas e confirmada a conveniência da contratação”. Esta fase da licitação é, portanto, a etapa final de aprovação do processo, que então dará lugar à contratação propriamente dita.

O sentido de adjudicação, no direito público, é a transferência da atribuição do objeto de licitação ao licitante que apresentou a proposta mais vantajosa, selecionada na fase de julgamento. É por meio da adjudicação que a Administração indica o ganhador do processo licitatório e transfere ao licitante o direito de ser contratado, caso haja homologação. Em razão do poder discricionário, ou seja, da liberdade de ação da administração pública nos limites da lei, esta pode ou não adjudicar o selecionado, e caso o faça, ainda pode homologar ou não a licitação, deixando o licitante dependente de ambos os atos para que seu direito de contratação seja garantido.

Justen Filho (2009) afirma ainda que a homologação é o ato declaratório que confirma a validade da licitação em todas as suas fases e atos. É o ato que declara acertada e finda a licitação, abrindo espaço para a contratação e reafirmando a conveniência de todo o processo para o interesse coletivo. Esta homologação é dada por autoridade competente, seja jurídica ou administrativa.

2.6 EXCLUSÃO DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR

2.6.1 Dispensa de licitação

A Constituição Federal de 1988 presume, como regra geral, que a licitação é a melhor forma de contratar serviços e adquirir produtos. No entanto, Justen Filho (2009) explica que a própria Constituição limita esta presunção, admitindo a contratação direta nos casos em que esta for a melhor maneira de garantir a eficiência da administração e o cumprimento dos princípios jurídicos. No entanto, estes casos em que a contratação direta é opção melhor à licitação não estão à discricionariedade do administrador. A lei 8.666/93 arrola, um a um, os casos passíveis de dispensa de licitação no art. 24 e os de inexigibilidade de licitação, no art. 25.

A dispensa se refere aos casos em que é facultado à administração licitar ou contratar diretamente, enquanto a inexigibilidade ocorre quando a disputa é inviável. Em ambos os casos, a administração deve obedecer às etapas e formalidades como num procedimento comum de licitação. Na fase interna o procedimento administrativo será o mesmo, para confirmação da necessidade de contratação, definição de objeto, previsão orçamentária e elaboração de projeto. A diferença é que não haverá ato convocatório ou fase externa, e ainda assim, a administração tem o dever de pesquisar a melhor opção de contratação.

Justen Filho (2009) comenta a relação custo-benefício das licitações. O custo corresponde aos recursos de tempo, de alocação de pessoal, de publicação e de divulgação, utilizados para produzir o benefício da contratação mais vantajosa. No entanto, há casos em que os custos ultrapassam o benefício, comprometendo o interesse coletivo. O autor divide estes casos em quatro tipos diferentes de hipótese: (i) custo econômico da licitação, (ii) custo temporal da licitação, (iii) ausência de potencialidade de benefício, e (iv) função extraeconômica da licitação.

Na primeira hipótese, o custo econômico da licitação supera o benefício gerado, é o que ocorre para as compras, serviços e obras com valor igual ou inferior a 10% do limite estabelecido para a modalidade de convite. A segunda hipótese considera que a

demora nos processos licitatórios pode resultar na sua ineficácia, como em episódios de guerra, calamidade pública, compra de alimentos perecíveis, entre outros.

A terceira hipótese concebe a impossibilidade de a licitação gerar benefício, como acontece, por exemplo, quando o resultado é deserto ou as propostas manifestam preços muito superiores aos do mercado. A última hipótese acontece quando o Estado tem outro objetivo para a licitação que não a vantagem econômica, por exemplo, quando precisar intervir no domínio econômico para regular preços, quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, compras de material de uso pelas Forças Armadas etc.

Assim, os trinta e cinco incisos do artigo 24º, explicitam as possibilidades de dispensa, dos quais se destacam no âmbito deste trabalho, o inciso II: “para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto...”, ou seja, para compras de bens ou serviços no valor de até oito mil reais, desde que não se refira a parcelas de uma mesma compra; e principalmente, o inciso XXI, incluído em 2016 pela Lei nº 13.243: “para a aquisição ou contratação de produto para pesquisa e desenvolvimento, limitada, no caso de obras e serviços de engenharia, a 20% (vinte por cento) do valor de que trata a alínea “b” do inciso I do caput do art. 23”. (BRASIL)

2.6.2 Marco Legal da Ciência

A Lei nº 13.243, de 2016, regulamenta o Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, que tem a intenção de impulsionar a pesquisa e o desenvolvimento científico no país. O marco busca cumprir seu propósito modificando e atualizando outras leis anteriores e bastante conhecidas, como a Lei nº 10.973, de 2004, que já dispunha sobre incentivos à pesquisa científica e à tecnologia. De maneira geral, o marco objetiva criar estímulos como a atualização dos instrumentos de fomento e de crédito, a continuidade dos processos de formação e capacitação, a simplificação dos procedimentos de gestão dos projetos, e conforme inciso XIII do artigo 1º, a “utilização do poder de compra do Estado para fomento à inovação”. (BRASIL)

Outra lei alterada pelo Marco Legal é a lei das licitações, que conforme explicitado no capítulo anterior, passa a dispensar a obrigatoriedade da licitação para

compras destinadas à pesquisa e desenvolvimento. Além disso, a Lei deixa claro em seu artigo 6º que os bens, insumos, serviços e obras considerados “produtos para pesquisa”, devem estar discriminados em projetos aprovados pela instituição contratante.

2.6.3 Inexigibilidade de licitação

A inviabilidade de competição acontece quando a Administração Pública tem necessidades anômalas ou que apresentam algum tipo de peculiaridade, tornando a licitação inútil ou contraproducente. Como aponta Justen Filho (2009), estas características fazem parte de uma realidade extranormativa, que depende das atipicidades de cada caso e não de criação legislativa. Por este motivo, os incisos apresentados pela lei 8.666/93 no art. 25 podem ser considerados meros exemplos de situações em que a licitação não é exigível.

Sendo assim, são exemplos de casos de inexigibilidade: a aquisição de materiais ou equipamentos que só possam ser fornecidos por uma única empresa, produtor ou representante comercial, vedada a preferência por marca, ou seja, situações em que não há pluralidade de alternativas para a contratação; o contrato de serviço técnico especializado com profissional ou empresa de notoriedade, excluídos os serviços de publicidade e divulgação; e a contratação de profissional de setor artístico, desde que consagrado pela crítica ou pela opinião pública.

2.7 DOS CRIMES E RESPONSABILIDADES

2.7.1 Considerações básicas

Os crimes referentes à prática licitatória estão descritos na lei das licitações, nos artigos 89 a 99, com as respectivas penas possíveis para cada caso. Motta (2008, p. 698) esclarece que “As diretrizes de criminalização de condutas, na Lei de Licitações, visam tutelar a Administração, tipificando circunstâncias em que concorrentes ou servidores tentem obter vantagens ilícitamente, lesando o patrimônio público”. E lembra

ainda, que o art. 83 prevê punição para servidores públicos pela simples tentativa de ato delituoso, com perda do cargo, função ou mandato eletivo.

Constituem crimes de licitação e suas respectivas penas:

CRIMES E PENAS – ARTS. 89 A 99		
CRIME	ART.	MULTA + DETENÇÃO DE:
– Dispensar ou inexigir fora das hipóteses e formalidades	89	3 a 5 anos
– Frustrar ou fraudar a competição, mediante ajuste ou outro expediente	90	2 a 4 anos
– Patrocinar interesse privado em licitação ou contrato (invalidados pelo Judiciário)	91	6 meses a 2 anos
– Dar causa a modificação ou vantagem em favor do adjudicatário na execução do contrato; preterir ordem cronológica do pagamento das faturas	92	2 a 4 anos
– Impedir, perturbar, fraudar qualquer ato do procedimento licitatório	93	6 meses a 2 anos
– Devassar o sigilo da proposta, ou proporcionar o ensejo a terceiro	94	2 a 3 anos
– Afastar ou procurar afastar licitante (violência, ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem)	95	2 a 4 anos + pena por violência
– Fraudar licitação com prejuízo da Fazenda Pública (5 hipóteses de fraude)	96	3 a 6 anos
– Admitir à licitação, ou contratar, empresa ou profissional inidôneo	97	6 meses a 2 anos
– Obstar, suspender ou alterar indevidamente registros cadastrais	98	6 meses a 2 anos
– Beneficiários: incidem nas mesmas penas (parágrafos dos arts. 89, 92, 95, 97)		
– Multas fixadas na sentença: percentuais — da vantagem ilícita (art. 9º)		
do valor do contrato		

Quadro 38 – Crimes e penas – Arts. 89 a 99.

Figura 1: Quadro de crimes de licitação e respectivas penas
Fonte: Motta, 2008, p. 700.

2.7.2 Crimes de Responsabilidade Pública

Os crimes de responsabilidade pública estão definidos pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, alterada em 2000 pela Lei nº 10.028, mas ainda em vigor. Tais crimes são passíveis de pena de perda do cargo, com até cinco anos de inabilitação para função pública, mesmo quando simplesmente tentados. São chamados crimes de responsabilidade todos os que atentarem contra a Constituição Federal e contra: a

existência da União; o livre exercício dos poderes; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e o leal emprego do dinheiro público; e o cumprimento das decisões judiciais.

2.8 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.8.1 Conceito

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, dispõe sobre as sanções que se aplicam ao agente público que incorrer em improbidade administrativa, ou seja, que enriquecer de maneira ilícita no exercício de cargo, função, emprego ou mandato na administração pública, seja ela direta ou indireta. Tais atos de improbidade podem constituir suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, para recompor o patrimônio alvo de desfalque ou lesão.

O art. 10º desta lei expõe que qualquer ação ou omissão, seja ela por dolo ou por culpa, que resulte em perda patrimonial, desvio ou apropriação dos bens ou direitos da entidade pública, será considerado ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário; e então, enumera em seus incisos, quinze atos assim denominados. Entre os atos possíveis de lesão ao erário, está o inciso VIII: “frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente”.

Bezerra Filho (2006) comenta este inciso, primeiramente, sobre a frustração da licitude do processo, que significa defraudar a licitação, atentar contra a lisura do certame, impedindo que cumpra seu objetivo de escolha da proposta mais vantajosa ao interesse público. Isso pode ocorrer de inúmeras formas, como por exemplo, pelo direcionamento de elementos do ato convocatório a fim de favorecer ou garantir a vitória de determinado proponente, julgar as propostas de maneira não condizente com a realidade, ou realizar qualquer acordo ou ajuste que acabe por direcionar o vencedor da licitação e, conseqüentemente, a adjudicação do objeto a este licitante.

Num segundo momento, o inciso trata da dispensa indevida de licitação, havendo inobservância dos dispostos da lei das licitações. Neste caso, Bezerra Filho

(2006) aponta que a contratação direta também deverá atender às formalidades devidas, a fim de cumprir os princípios de eficiência e impessoalidade. Esse ato de improbidade pode ocorrer por simples desprezo ou ignorância das hipóteses previstas em lei, no entanto, pode também configurar fraude do aspecto formal da licitação, ao qual se dá o nome de licitação forjada.

2.8.2 Agente público

Bezerra Filho (2006, p. 20) conceitua agente público como “aquelas pessoas que são remuneradas ou não, pelo erário no desempenho de qualquer atividade funcional no exercício de cargo, função, por prazo determinado ou temporário”. O agente público também está conceituado pelo art. 2º da lei de improbidade administrativa. Torna-se importante salientar que estão inclusos neste conceito os agentes políticos, que são os componentes do primeiro escalão de governo, com decisões próprias e poder discricionário no exercício da função, como por exemplo, secretários de município ou de Estado, ministros etc.

Estão enquadrados como agentes públicos também o servidor público investido, mesmo que temporariamente, por meio de aprovação em concurso público, o servidor de função honorífica, como mesário eleitoral, membro do tribunal do júri ou comissário da infância e juventude; e ainda, os concessionários ou permissionários, que recebem a responsabilidade pelo cumprimento de determinada atividade por sua conta e risco.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Metodologia é definida por Nagel (1957, p. 19) como o “conjunto de normas-padrão que devem ser satisfeitas, caso se deseje que a pesquisa seja tida por adequadamente conduzida e capaz de levar a conclusões merecedoras de adesão racional”. Ruiz (2011) complementa que o método científico é um poderoso instrumento de trabalho, um conjunto ordenado de etapas a serem cumpridas ao longo do processo investigatório, que levará ao conhecimento que se almeja.

Este trabalho será caracterizado como: pesquisa aplicada, qualitativa, explicativa, dedutiva e bibliográfica. Os procedimentos técnicos utilizados são: bibliográfico, documental, entrevista e estudo de caso.

3.1 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AOS OBJETIVOS

Para Silva (2006), a definição dos objetivos da pesquisa é que condiciona a escolha dos métodos e técnicas a serem utilizados na obtenção e tratamento dos dados. O método do objetivo pode ser exploratório, descritivo ou explicativo. As técnicas para coleta de dados podem ser: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa experimental, levantamento, estudo de caso, pesquisa ação ou pesquisa-ação.

A pesquisa do tipo exploratória tem como objetivo expandir os entendimentos nas áreas em que há pouco conhecimento construído, tornando o problema mais explícito e familiar. A descritiva utiliza técnicas padronizadas para referir os fenômenos por meio da correlação entre variáveis. E, finalmente, a pesquisa explicativa tem o desígnio principal de encontrar justificativas estes fenômenos (SILVA, 2006).

De acordo com Barros e Lehfeld (2012) na pesquisa experimental ocorre a manipulação de uma ou mais variáveis independentes sob controle, para serem observadas e interpretadas as reações; já na pesquisa descritiva, a descrição do objeto pode ser por meio da observação ou ainda pela pesquisa bibliográfica e documental.

Por outro lado, na visão de Boaventura (2011), a pesquisa exploratória é a que mais proporciona familiaridade com problema e a construção de hipóteses para

responder ao problema de pesquisa. A pesquisa descritiva identifica as características de determinada população ou fenômeno específico. E, por fim, a pesquisa explicativa tem por objetivo “identificar os fatores que interferem ou condicionam a ocorrência dos fenômenos”.

Nesse sentido, este estudo se classificará como explicativo e descritivo, pois procura encontrar razões e justificativas para o fenômeno da desertificação das licitações, sendo o objetivo de pesquisa “identificar os principais motivos” dessa ocorrência, além de descrever os objetos estudados de forma padronizada e atrelada à pesquisa documental.

3.2 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO AO PROBLEMA DE PESQUISA

Sabe-se que o problema de pesquisa pode ser abordado, na construção metodológica, de maneira quantitativa ou qualitativa. A escolha da melhor abordagem, no entanto, não é do pesquisador, e sim definida pelo próprio problema e objetivos da pesquisa, conforme explica Godói et. al. (2006, p.90): “As eleições dos procedimentos metódicos são inextricavelmente derivadas das posturas adotadas anteriormente nos níveis ontológico e epistemológico”.

Na explicação de Silva (2006), a pesquisa quantitativa é aquela que utiliza a matemática como método de investigação, o que significa quantificar, dar números às opiniões e dados na coleta de informações para tratá-los então com técnicas estatísticas. As investigações qualitativas têm como preocupação o significado dos fenômenos e dos processos sociais, levando em conta as crenças, valores e motivações envolvidos em cada caso.

Para Demo (2008), a mescla dos tipos de abordagem é ideal, já que, numa pesquisa unicamente quantitativa a empiria pode acabar sendo a voz da realidade, e na pesquisa unicamente qualitativa, corre-se o risco de utilizar amostras muito pequenas como argumentação de hipóteses.

Como explicou Godói et. al. (2006), a definição prévia do problema de pesquisa, pergunta de pesquisa e objetivos eleger, por si só, o tipo ideal de abordagem do problema. Considera-se, portanto, que o problema desta pesquisa será abordado de

maneira qualitativa, por se preocupar com a descrição e verificação de um fenômeno social.

3.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA QUANTO À ABORDAGEM DOS PROCEDIMENTOS

De acordo com Silva (2006), pesquisa bibliográfica é aquela que se baseia em referências teóricas anteriormente publicadas em livros, artigos, periódicos etc, enquanto a pesquisa documental utiliza material que ainda não foi analisado ou reconstruído previamente.

Quando a pesquisa é realizada em laboratório, se caracteriza como experimental. A pesquisa levantamento coleta dados referentes a uma população tendo por base uma amostra selecionada. O estudo de caso analisa um ou poucos fatos com profundidade, limitado a um tempo e/ou espaço. Na pesquisa-ação o pesquisador tem papel ativo no ambiente de coleta de dados contanto que a ação não seja cotidiana. Já a pesquisa participante integra as pessoas, implicadas no problema, com o próprio pesquisador (SILVA, 2006).

Este estudo será documental e bibliográfico, em congruência com o exposto por Yin (2005), que divide a utilização dos procedimentos técnicos de acordo com o tipo de pergunta de pesquisa. Para ele, pergunta do tipo “o que” em geral, são exploratórias e utilizam experimentos e levantamento de dados; as do tipo “quais” ou “quantos” fazem análise de arquivos e levantamento de dados; e as do tipo “como” e “por que” utilizam pesquisa histórica e, em algumas situações, estudo de caso.

Para Barros (2012), o estudo de caso é considerado um método qualitativo de estudo, pois não está direcionado a conseguir generalizações e não se preocupa, fundamentalmente com tratamentos estatísticos e quantitativos dos dados. Por este motivo e por tipificar fatos de apenas uma instituição, este trabalho será também um estudo de caso.

3.4 COLETA DOS DADOS E INFORMAÇÕES

Este trabalho pretende cumprir seus objetivos de estudo utilizando como fonte bibliográfica textos de lei, livros e artigos especializados sobre o assunto e como fonte documental os processos de compra em uma instituição federal de ensino superior dos primeiros seis meses de 2017, em específico os processos por contratação direta, via dispensa de licitação.

Segundo Art. 63 da Lei Federal nº 8.666/1993, “É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada, mediante pagamento dos emolumentos devidos”. Os processos selecionados serão estudados em todos os seus trâmites, desde a abertura até a compra, pagamento e procedimentos posteriores. Além disso, serão estudados o volume de dispensas e o tempo de realização do processo.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

4.1.1 História e características

Fundada em 1913 como instituição particular de ensino, a primeira universidade do Paraná teve que ser desmembrada em diferentes faculdades um ano depois de sua abertura, a fim de manter-se em funcionamento, para então ser reconstituída como universidade em 1946.

Federalizada, por fim, em 1950, na cidade de Curitiba, a instituição se tornou pública e gratuita, passando a se chamar Universidade Federal do Paraná. Durante os anos seguintes, a instituição se expandiu e hoje conta com um Hospital de Clínicas, e diversos campi em Curitiba, no interior do estado e no litoral.

A autarquia, que tem por princípio a “indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”, dividiu-se administrativamente em sete pró-reitorias responsáveis por gerir e atender aos setores, departamentos, núcleos e laboratórios, e colocar em prática as políticas de gestão estabelecidas pela reitoria. Entre estas sete unidades administrativas, destaca-se a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), objeto desta pesquisa.

4.1.2 A Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Com mais de 100 programas de pós-graduação *strictu sensu* ativos atualmente, a PRPPG “conduz a política institucional do Sistema de Pós-Graduação e faz a relação externa com as Agências Estaduais e Nacionais para o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia.” É responsável ainda pela condução administrativa de programas de internacionalização, publicações de periódicos, Iniciação Científica na graduação, e demais projetos de pesquisa em parceria com instituições de fomento, além de conduzir também os programas *lato sensu*.

A Pró-Reitoria está estruturada, conforme figura abaixo, em quatro coordenadorias que conduzem as atividades principais, e três estruturas de apoio: uma secretaria, uma unidade de apoio aos sistemas de informação, e a Unidade de Orçamento e Finanças (UOF).

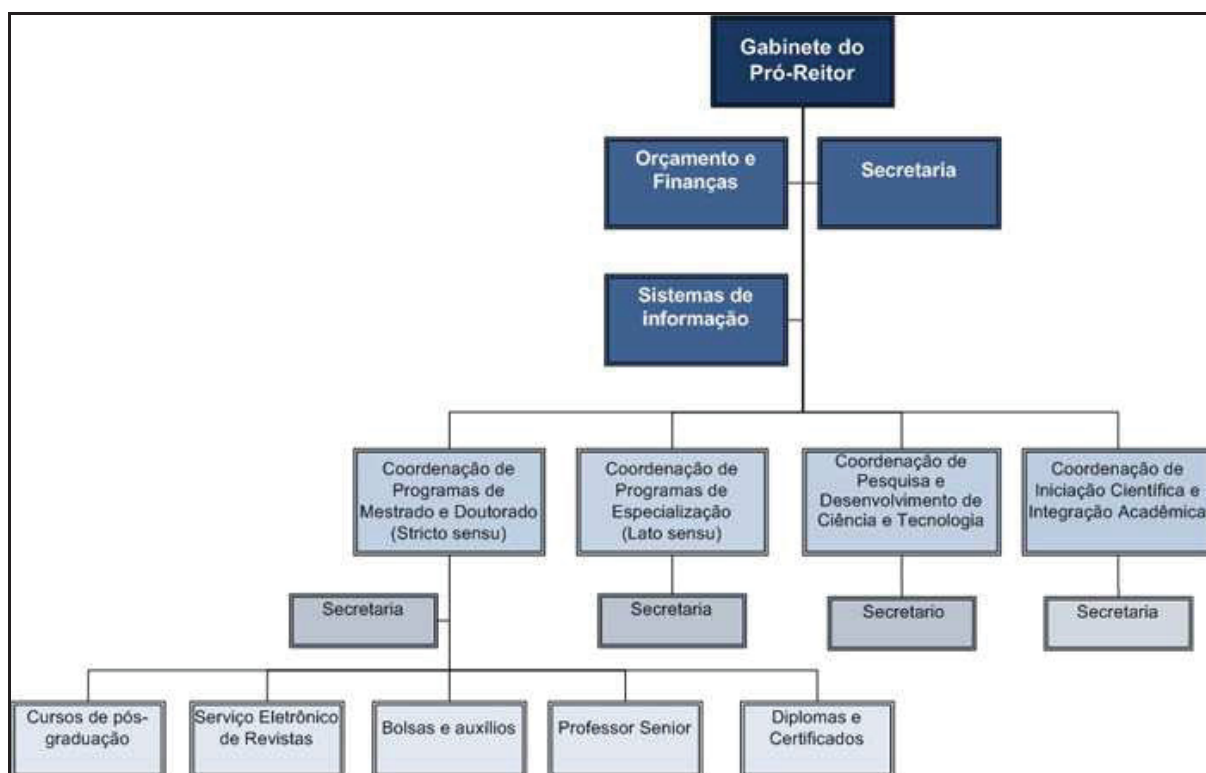


Figura 1: Organograma da PRPPG
 Fonte: Universidade Federal do Paraná, PRPPG

A Unidade de Orçamento e Finanças é a célula responsável pela execução orçamentária e financeira de toda a PRPPG, o que abrange solicitações de viagens, passagens e diárias, pagamento de bolsas de estudos e demais auxílios aos pesquisadores e alunos, compras de materiais de consumo e bens de capital para pesquisa, contratação de serviços de terceiros, e prestação de contas aos órgãos de controle e agências de fomento, conforme cada caso.

4.2 PROCEDIMENTO PADRÃO DE COMPRAS

4.2.1 Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

Desde janeiro de 2017, funciona na UFPR um sistema de protocolo e processos administrativos chamado Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que permite a criação, edição e trâmite de documentos, além da assinatura digital nos mesmos. O reconhecimento da autoria e autenticidade das assinaturas eletrônicas, e o próprio uso dos sistemas eletrônicos como forma de tramitação de processos está regulamentado pelo Decreto nº 8.539, de oito de outubro de 2015, “no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. (BRASIL, 2015)

O SEI tem como vantagens a agilidade na tramitação dos processos, a mitigação dos riscos de dano ou extravio de documentos, a redução massiva do uso de papel em impressões, e principalmente a transparência dos processos administrativos. Uma vez que a maioria destas tramitações e documentações é de conteúdo público, todos que possuem acesso ao sistema podem visualizar o conteúdo e o andamento de quaisquer destes processos.

4.2.2 Resoluções e Normativas de Compras

A PRPPG utiliza atualmente o SEI para a maioria dos seus procedimentos de execução orçamentária e financeira. Entre várias fontes de recursos executadas na Unidade de Orçamento e Finanças, as principais são: as fontes de convênios com a agência de fomento estadual Fundação Araucária, que são vinculadas a projetos específicos, e a fonte do Programa de Apoio à Pós-Graduação (PROAP), da Fundação Capes, que tem por objetivo financiar as atividades dos cursos de pós-graduação.

Para quaisquer das fontes de recursos, o procedimento padrão de compras é o mesmo, com algumas especificidades conforme o tipo de compra que será realizada. Na página eletrônica da PRPPG, o solicitante encontra instruções

detalhadas para abertura do processo em cada um dos seguintes casos: pregão eletrônico, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação e compra por importação. Para cada caso, precede uma breve explicação sobre o tipo da compra e sobre a base legal para sua realização, como no caso da dispensa, o Art. 24 da Lei 8.666/93.

Assim, o passo inicial da compra por dispensa é a abertura do processo eletrônico pelo solicitante – normalmente o docente que coordena o projeto ou programa de pós-graduação – que então informa o tipo de processo, a fonte de recursos e o número de convênio, se for o caso. A razão social do fornecedor é incluída no campo “interessados”, o que mais tarde poderá facilitar o acesso do fornecedor ao andamento do processo em questão, por meio do SEI.

O processo então será instruído com alguns documentos obrigatórios. O primeiro deles é o formulário de solicitação, com informações detalhadas sobre o solicitante, as especificidades do produto ou serviço a ser adquirido, e endereço de entrega do material, se for o caso. Em seguida será anexada a Justificativa Técnica da Utilização do Item a ser adquirido para pesquisa.

Este segundo documento é solicitado porque as compras por dispensa de licitação na PRPPG acontecem, sumariamente, sob o manto do inciso XXI, Art. 24 da lei de licitações, que, desde sua alteração com o Marco Legal da Ciência, passa a permitir a aquisição ou contratação de produto para fins de pesquisa e desenvolvimento, por meio de dispensa, desde que observados os mesmos princípios das licitações.

Em seguida são anexados ao processo três orçamentos assinados e carimbados por diferentes fornecedores do item a ser adquirido, e uma planilha comparativa de preços, com os dados e valores dos itens, contendo a indicação do fornecedor escolhido pelo solicitante. Desta forma, busca-se manter a razoabilidade dos preços e a escolha com o melhor custo-benefício para o órgão. No caso da compra de material permanente, inclui-se também o Termo de Indicação de Responsabilidade, em que um servidor público do setor solicitante é indicado como responsável pelo bem de patrimônio.

Por último, o Ato Declaratório de Dispensa de Licitação, assinado pelo coordenador, resume a solicitação de compra e seu enquadramento legal pelo inciso

XXI, Art. 24, supracitado. Só então o processo é encaminhado à Unidade de Orçamento e Finanças, para início da execução orçamentária e, posteriormente, financeira.

Estas e as demais regras da UOF para compras e contratações estão baseadas nos textos de lei, nos regulamentos e prestação de contas das agências de fomento, e nas normativas, instruções e portarias estabelecidas no âmbito geral da UFPR, tanto pelo Departamento de Licitações e Contratações (DELIC) quanto pela Pró-Reitoria de Planejamento, Orçamento e Finanças (PROPLAN).

4.2.2 Mapeamento de Processos de Compras

Os processos de compras da PRPPG passam por três diferentes instâncias: o pesquisador solicitante, coordenador do projeto ou programa de pós-graduação, a UOF como unidade executante, e o Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), que registra os empenhos e participa dos processos financeiros de toda a universidade. As etapas principais dos processos podem ser divididas em: solicitação, empenho, recebimento do item adquirido e pagamento do fornecedor.

Na solicitação, o pesquisador inicia o processo no sistema SEI, anexando todos os documentos necessários conforme orientações e normativas da UOF. Em seguida envia o processo para análise da UOF, que por sua vez, inclui no processo as certidões negativas do fornecedor que apresentou menor preço. Este procedimento garante que seja cumprida a etapa de habilitação do fornecedor, de forma semelhante a uma compra por licitação. Pode-se concluir, portanto, que na compra por dispensa o julgamento das propostas ocorre em momento anterior à habilitação.

Ainda nesse mesmo momento, a UOF analisa a validade dos demais documentos, e a disponibilidade orçamentária e financeira na fonte de recursos do projeto ao qual está vinculada a solicitação. O executante então solicita a alocação orçamentária do valor para a referida fonte, e envia uma autorização de registro de empenho para análise do DCF.

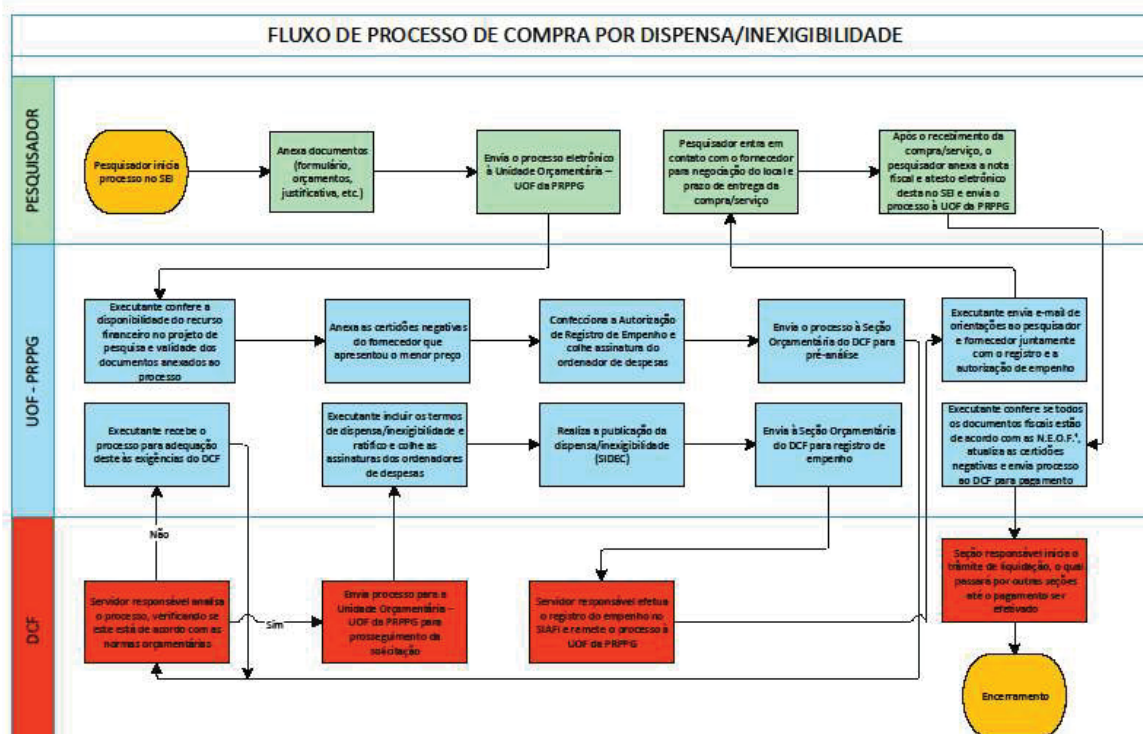
Uma vez que esta autorização está de acordo com os termos do DCF, o processo retorna à UOF, onde são anexados o termo de dispensa, o ratifico e o

comprovante da publicação oficial da dispensa no sistema de compras do governo federal: SIDEC. Só então o empenho é realmente registrado, garantindo ao fornecedor que o valor em questão foi designado para seu pagamento quando da entrega da nota.

Solicitante e fornecedor são avisados do registro de empenho via correio eletrônico. Esse passo pode ser equiparado, na licitação, à etapa de homologação e adjudicação, passando ao fornecedor a responsabilidade sobre a entrega daquele item, sob promessa de pagamento. Neste momento do processo, o solicitante novamente tem papel ativo ao se comunicar com o fornecedor a respeito da entrega do produto ou realização do serviço.

Uma vez feita e avaliada a entrega, o solicitante anexa a Nota Fiscal ao processo virtual, juntamente com o atesto de recebimento em conformidade com o requerido. O processo mais uma vez é avaliado e atualizado pela UOF, seguindo para o DCF onde tem início o trâmite de liquidação da despesa. O documento oficial que conclui todo o processo é a Ordem Bancária de pagamento.

A figura abaixo, elaborada pelos executantes da UOF, representa um fluxo dos processos de compra por dispensa ou inexigibilidade de licitação, e pode ser encontrado na página da PRPPG, juntamente com as instruções de abertura dos processos.



4.3 PROCESSOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

4.3.1 Dados gerais de 2017

Segundo dados disponibilizados pela UOF, durante o ano de 2017 passaram pela unidade 440 novos processos de compras de todos os tipos, dos quais 66 foram anulados e onze foram invalidados por motivos diversos, como a inabilitação de fornecedor ou falta dos documentos iniciais para abertura da compra, restando, portanto, 363 processos válidos. Destes, 201 (55,37%) processos foram executados por dispensa de licitação.

Vale lembrar que estes foram os processos abertos em 2017, e que não necessariamente já foram concluídos até o pagamento do fornecedor ou até mesmo se já ocorreu a entrega do produto ou realização do serviço. Vale lembrar ainda que os processos por dispensa, de maneira geral, tendem a ser de menor valor devido aos incisos I e II do Art. 24 da lei das licitações, que permitem dispensa de licitação quando o valor for menor que 15 mil reais para obras e serviços de engenharia, ou 8 mil reais para demais compras e serviços.

Faz-se necessário, portanto, comparar não só a quantidade de processos, mas principalmente os montantes das contratações. Assim, em 2017, os valores das compras de todos os 363 processos válidos somam R\$1.512.155,72 (um milhão, quinhentos e doze mil, cento e cinquenta e cinco reais e setenta e dois centavos). Enquanto somente as dispensas de licitação somam R\$665.218,80 (seiscentos e sessenta e cinco mil, duzentos e dezoito reais e oitenta centavos), ou seja, 44% do valor total.

Quadro 1: Processos de Compras Válidos na PRPPG, abertos em 2017.

	Nº de processos		Valor total dos processos em reais	
Dispensa de Licitação	201	55,37%	R\$ 665.218,80	43,99%
Demais processos (pregão, importação, inexigibilidade etc)	162	44,63%	R\$ 846.936,92	56,01%
TOTAL	363		R\$ 1.512.155,72	

Fonte: a autora.

A página do Portal de Compras do Governo Federal disponibiliza a ferramenta virtual Painel de Compras do Governo Federal, que apresenta os principais números de todas as contratações públicas federais desde 2013. A ferramenta permite a criação de indicadores personalizados, e de acordo com a própria página, tem a finalidade de “oferecer um panorama dos gastos públicos e do comportamento licitatório no âmbito da Administração Pública Federal”. (BRASIL 6, 2018)

Em todo o Brasil, em 2017, foram realizados 98.738 processos de compras, dos quais 60.699 (61,48%) por meio de dispensa de licitação. O estado do Paraná não ficou muito longe deste número, com 63,8% dos processos por dispensa, e a UFPR no geral mostrou 53,2% de dispensas.

Quadro 2: Número absoluto de Processos de Compras - Portal de Compras do Governo Federal - 2017

	Brasil		Paraná		UFPR		PRPPG	
Dispensa de Licitação	60699	61,47%	3539	63,82%	691	53,24%	201	55,37%
Demais processos	38039	38,53%	2006	36,18%	607	46,76%	162	44,63%
TOTAL	98738		5545		1298		363	

Fonte: a autora

No entanto, em valores de compra, na UFPR, foram 46,9 milhões de reais em dispensa frente a 169,29 milhões no total, o que corresponde a 27,7%, mostrando que a PRPPG executou muito mais recursos por meio de dispensa do que a Universidade de maneira geral, ou mesmo todo o estado e o país.

Quadro 3: Valor total das contratações por tipo de compra (em milhões de reais) - Portal de Compras do Governo Federal - 2017

	Brasil		Paraná		UFPR		PRPPG	
Dispensa de Licitação	16553,05	35,25%	97,68	21,30%	46,99	27,76%	0,67	43,99%
Demais processos	30399,63	64,75%	360,99	78,70%	122,3	72,24%	0,85	56,01%
TOTAL	46952,68		458,67		169,29		1,51	

Fonte: a autora

4.3.3 Breve descrição de três processos

De forma a possibilitar uma análise mais detalhada e pontual, foram selecionados três processos de compras de 2017 dentre os válidos da PRPPG, que representam alguns dos tipos mais comuns de dispensa nesta pró-reitoria. Para fins de análise, serão nomeados como processo A, processo B e processo C. Os três processos e todos os demais estão disponíveis no sistema SEI, mesmo após o encerramento dos trâmites.

O processo A é referente a um dos convênios entre a UFPR e a Fundação Araucária e portanto, utilizou recursos específicos desta fonte de recursos. O primeiro documento – uma solicitação de compra de materiais – já especifica que a compra será realizada para fins de pesquisa, e por meio de dispensa de licitação. Logo abaixo são especificados o número do convênio e o nome do projeto de pesquisa.

Em seguida estão os dados do coordenador do projeto, como nome, programa de pesquisa e informações de contato. E no terceiro item, o pesquisador marca qual é o elemento de despesa, dentre as opções: material de consumo, capital, serviço ou outros. Enfim seguem as descrições detalhadas dos produtos a serem adquiridos, suas quantidades, unidades de medida e valores unitários e total. No caso deste processo, por exemplo, quatro frascos de metanol e quatro frascos de clorofórmio, que totalizam R\$2400,00 (dois mil e quatrocentos reais).

O item cinco tem o subtítulo “Parecer Técnico Sobre Dispensa de Licitação” e é o campo da solicitação destinado à justificativa do coordenador para realização da compra sem o certame da licitação. A justificativa, no caso do processo A foi bastante simples: “Solventes constantes no projeto, não encontrado nos pregões vigentes.”.

Um texto padrão segue abaixo da justificativa com o seguinte teor: “Assumo total responsabilidade quanto às declarações deste documento, ficando cientificado a veracidade dos orçamentos apresentados, o uso dos itens para a pesquisa e a conformidade desta requisição em relação à origem de recursos”. O item seis apresenta o endereço de entrega e contato do recebedor. O coordenador assina o documento e depois insere o mesmo no processo.

Em seguida encontram-se os três orçamentos de diferentes empresas e uma planilha comparativa dos preços, indicando o fornecedor escolhido pelo menor preço. Neste momento o processo é enviado para análise da UOF, que imediatamente envia correspondência eletrônica à coordenadora com instruções e informações sobre os trâmites do processo, e elabora a autorização de registro de empenho. A autorização é assinada pelo ordenador de despesas, neste caso, o pró-reitor da PRPPG.

A UOF inclui ainda ao processo, uma cópia da consulta deste fornecedor no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF), do Ministério do Planejamento. Tal consulta informa a validade das certidões regulatórias do fornecedor e se existe algum impedimento para que este participe de licitação. O fornecedor escolhido neste processo estava com as certidões válidas no momento da consulta, e constava um impedimento para licitar no âmbito do Laboratório Nacional Agropecuário de Minas Gerais. Os motivos não explicitados na consulta.

É anexada ainda, uma consulta que informa se o fornecedor é optante do Simples Nacional como sistema de tributação. O processo é encaminhado em seguida ao DCF, para pré-análise dos dados orçamentários de empenho, documentação do fornecedor e validade dos orçamentos anexados. Um servidor do DCF assina a Declaração de Pré-Análise, confirmando a adequação dos documentos até o momento, e retorna o processo à UOF.

O documento seguinte, assinado também pelo ordenador de despesas, é o Termo de Dispensa de Licitação, que neste caso autoriza a dispensa de certame com base no Inciso XXI do Artigo 24, da Lei 8.666/1993, o mesmo alterado pelo Marco Legal da Ciência, que em resumo, dispensa a licitação para compras destinadas à pesquisa científica. Além de assinado pelo pró-reitor, o Termo é logo abaixo ratificado pelo vice pró-reitor, como uma forma de dupla verificação e autorização da dispensa.

Uma vez autorizada, a dispensa é publicada no sistema SIDEC, e o processo é enviado mais uma vez ao DCF para registro do empenho. Com este registro, o empenho recebe um número e a compra está finalmente oficializada. Fornecedor e coordenador são informados via correspondência eletrônica e recebem instruções sobre como proceder os próximos passos para recebimento dos produtos e emissão

de Nota Fiscal. O processo é retornado ao solicitante, com quem fica até que sejam cumpridos os próximos passos.

O Processo A retornou à UOF 47 dias depois do envio à coordenadora, com cópia da Nota Fiscal, e atesto de recebimento dos materiais. O pedido ainda retornou à solicitante, para inclusão, por regra da Universidade, da Declaração de Opção pelo Simples Nacional emitida pelo fornecedor, e atualização do Certificado de Regularidade do FGTS da empresa, que já estava vencido quando do envio da Nota Fiscal.

A professora cumpriu o solicitado e então, 29 dias depois, o processo seguiu, para início dos trâmites de liquidação de despesa no DCF. Seguem no processo os documentos de tramitação até que, enfim, é feito o pagamento ao fornecedor via emissão de Ordem Bancária, e o processo é encerrado no dia 29 de novembro de 2017, 107 dias corridos após sua abertura.

O processo B, assim como o processo A, tem início com a solicitação de compra por dispensa e três orçamentos de diferentes empresas, bem como a planilha comparativa de preços e fornecedor escolhido. O grande destaque no caso deste processo está na descrição dos itens a serem comprados. São somente dois pacotes de frascos para cultivo celular estéril, para um projeto com fonte de recursos de convênio da Fundação Araucária. Contendo 5 frascos em cada pacote, o valor total desta compra é de R\$37,78 (trinta e sete reais e setenta e oito centavos).

Da mesma forma que o processo anterior, este segue seus trâmite para a UOF, que anexa a certidão SICAF de que nada consta como impedimento para comprar deste fornecedor, além da consulta de opção ou não pelo Simples Nacional. A autorização de empenho, com assinatura declaratória do ordenador de despesas, segue para pré-análise do DCF e, estando em conformidade com os requisitos, retorna à UOF, onde então são incluídos o Termo de Dispensa de Licitação e ratifico.

No processo B, este Termo de Dispensa também se baseia legalmente no Inciso XXI do Artigo 24, da Lei 8.666/1993. Os demais trâmites são idênticos aos do processo A, exceto pelo fato de serem mais rápidos. A Nota Fiscal foi enviada à UOF em 06 de outubro de 2017, apenas sete dias após o registro do número de empenho.

A emissão da Ordem Bancária e encerramento do processo aconteceram em 26 de outubro de 2017, totalizando 36 dias desde a abertura do processo.

Já o processo C difere-se dos demais pela sua fonte de recursos, que é do PROAP. Trata-se da compra de um frasco de 50ml de Alcalase, um material de consumo necessário para o levantamento de dados de um projeto de pesquisa de aluno do programa de mestrado, totalizando R\$723,00 (setecentos e vinte e três reais).

Neste processo, além dos documentos comumente solicitados, a coordenadora escolheu por anexar também um ofício de solicitação, em que justifica a dispensa pelo enquadramento, mais uma vez, no Inciso XXI do Artigo 24, da Lei 8.666/1993. Nesta fase inicial o processo em questão teve uma demora maior, tendo em vista que o orçamento do fornecedor com menor preço estava com a validade vencida quando o processo foi enviado à UOF.

A coordenadora então anexou o orçamento atualizado, e os trâmites seguintes se seguiram da mesma forma que nos processos A e B, até a inclusão da Nota Fiscal. A NF foi anexada e enviada à UOF no dia seguinte ao dia de registro do empenho, no entanto, houve um erro do fornecedor ao emitir a nota, uma vez que nesta não constavam seus dados bancários, nem mesmo a retenção obrigatória de impostos para não optantes do Simples Nacional.

Até estas falhas serem efetivamente corrigidas, o processo andou mais de uma vez de volta para a coordenadora solicitante e de volta para a UOF, fazendo com que fosse encaminhado para liquidação somente em 05 de dezembro, vinte e seis dias depois do registro do empenho. A Ordem Bancária foi emitida e o processo encerrado em 07 de dezembro de 2017. Com todas as falhas e suas correções, o processo levou 101 dias de sua abertura ao seu encerramento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descrição e análise dos dados, com base no detalhamento dos três processos selecionados e mapeamento dos procedimentos de compras, permitiram compreender os trâmites, prazos e procedimentos que são usualmente adotados nas compras por dispensa de licitação, na Universidade Federal do Paraná. Foi possível verificar que os processos escolhidos cumprem as normativas exigidas por lei, como, por exemplo, as especificações detalhadas do objeto, os critérios objetivos de julgamento das propostas (menor preço), e a justificativa da dispensa com base no Artigo 24 da Lei 8666/93.

Como se sabe, originalmente, as licitações foram concebidas pelo ideal básico da eficiência na administração dos recursos públicos, e suas regras foram sendo alteradas, pouco a pouco, com a intenção de aproximar-se o máximo possível da realidade dos processos de contratação. Seu objetivo principal é justamente selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, portanto, ao optar pela contratação sem licitação, é necessário cuidado para manter os mesmo princípios como base da compra.

O comparativo entre as quantidades de processos por dispensa e os valores destes processos, permite questionar os motivos que fazem a PRPPG executar um valor muito maior de compras por dispensa de licitação que o restante da Universidade.

Com a descrição dos processos e demais informações encontradas nas páginas eletrônicas, foi possível perceber que a PRPPG utiliza como única justificativa para as dispensas, o Inciso XXI, Artigo 24 da Lei 8666/93, ou seja, a licitação é dispensável nos casos de compras para fins de pesquisa. A amplitude deste inciso dá permissão para que todas as compras ligadas à pesquisa sejam feitas sem licitação. No entanto, é importante deixar claro que esta é uma escolha da administração, uma vez que a possibilidade de dispensa não quer dizer que a mesma seja obrigatória.

É possível questionar ainda, se a opção de dispensa é realmente mais vantajosa para o solicitante em todos os casos, tendo em vista todos os trâmites burocráticos pelos quais devem caminhar os processos de dispensa. Há de se

considerar que as compras por pregão, por exemplo, podem acabar sendo alternativa mais rápida para atendimento do projeto de pesquisa, uma vez que o fornecedor já está escolhido, habilitado e apto para a entrega dos materiais.

Há ainda a possibilidade de estas compras estarem sendo fracionadas. Como por exemplo, nas compras de materiais de consumo comuns a vários projetos de pesquisa, como álcool, químicos e solventes ou computadores, apesar de o enquadramento pelo Inciso XXI conferir legalidade a estas compras, o fracionamento pode não ser uma alternativa boa o ponto de vista administrativo.

Por exemplo, se todos os anos a Administração fizesse um planejamento de compras a fim de abertura de pregão para estes itens mais comuns, seria necessário um único processo de pregão e um único processo de compras para atender diversos programas, e um almoxarifado central poderia fazer a distribuição, resultando numa carga de trabalho e de envolvimento burocrático muito menor para os pesquisadores, que poderiam então utilizar esse tempo na parte acadêmica da pesquisa.

É possível rever ainda, casos como o do Processo B, em que o valor total do processo, R\$37,78 (trinta e sete reais e setenta e oito centavos) é um valor tão baixo que não compensaria todos os gastos que a Administração tem para que o processo aconteça, como a ocupação do tempo de trabalho de todos os servidores envolvidos com estes trâmites, que pode ser apreciado como dispêndio de recursos humanos, ou o que alguns autores preferem chamar de uso do capital intelectual.

Por todos os motivos citados acima, há de se considerar como sugestão principal para estudos posteriores, comparar a eficiência e eficácia das compras por dispensa e das compras por pregão ou outro tipo de licitação, tanto do ponto de vista do pesquisador solicitante quanto do ponto de vista da Administração. E ainda, se a esta Administração especificamente, cabe instituir um planejamento anual de compras e/ou um almoxarifado central.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, U.; ALBUQUERQUE, M.; MEDEIROS, P. **A Administração Pública sob a Perspectiva do Controle Externo**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

AMARAL, A. C. C. do. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ARAÚJO, I.; ARRUDA, D.. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

ATTIE, W.. **Auditoria: conceitos e aplicações**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

AUDI, R. **Dicionário de Filosofia de Cambridge**. 2.ed. São Paulo: Paulus, 2006.

BARROS, A.; LEHFELD, N.. **Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Lei de Improbidade Administrativa: aplicada e comentada**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

BOAVENTURA, E.. **Metodologia de Pesquisa**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

BOLTON, P. Grounds for Dispensing with Public Tender Procedures in Government Contracting. **Potchefstroom Electronic Law Journal**, Potchefstroom (África do Sul), v. 9, n. 2, p.197, 2006.

BRASIL (1). GOVERNO FEDERAL: Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em: 05/08/2017.

BRASIL (2). CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Aprova o Apêndice à Resolução sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade. Resolução CFC nº 774, de 16 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/Res_774.pdf>. Acesso em: 05/08/2017.

BRASIL (3). Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01/08/2017.

BRASIL (4). Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 01/08/2017

BRASIL (5). Decreto n. 8539, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das

entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.ufpr.br/sei/wp-content/uploads/2016/12/Decreto-n%C2%BA-8539.pdf>. Acesso em: 07/05/2018

CERVO, A.; BERVIAN, P.. **Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

CUBAS, L. I. **Guia prático de procedimento licitatório**. 1. ed. Curitiba: Optagraf Ltda, 1999.

DELANO, Franklin. **Origem da Licitação**. Disponível em: <<http://www.franklindelanoonline.com/2009/08/origem-da-licitacao.html>>. Acesso em: 28/05/2014.

DEMO, P. **Metodologia para quem quer aprender**. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIA, E. R., FERREIRA, M. A. M., DOS SANTOS, L. M., SILVEIRA, S. de F. R. (2011). Pregão Eletrônico Versus Pregão Presencial: Estudo Comparativo de Redução de Preços e Tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, 16 (1), 47-61.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Conceito de Contrato Administrativo. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 8, nov/dez – 2006 / jan de 2007. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/>>. Acesso em 01 de julho de 2014.

FREITAS, M. de; MALDONADO, J. M. S. de V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**. 2013; 47(5): 1265-281.

GODOI, C; et, al. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRAMLING, A.; RITTENBERG, L.; JOHNSTONE, K. **Auditoria**. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

GUIMARAES, E. **Contratação Direta: Comentários às Hipóteses de Licitação Dispensável**. 1. ed. Curitiba: Negócios Públicos, 2008.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 12.ed. São Paulo: Atlas S.A, 2012.

LIMA, D.; CASTRO, R. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MELLO, C. A. B. de. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979.

MOTTA, C. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 11. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2008.

NAGEL, E; et. al. **Filosofia da Ciência**. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 1957.

OLIVEIRA, A.; et. al. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Contabilidade**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

PISCITELLI, R.; TIMBÓ, M. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RUIZ, J. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2011.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia e Administração**. 1. ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SILVA, A. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2006.

TARIFA, J. **Ensaio de Cidadania I: licitações**. 1. ed. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo. 2005.

VILE, M. **Constitutionalism and the Separation of Powers**. 2. ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1967.

YIN, R. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.